

# Filières cotonnières en Afrique : une méthode d'appréciation de la performance au regard des objectifs de développement

Michel Fok A.C.  
Sophia Tazi

Séminaire S.H.S. du CIRAD, Montpellier, 8-9, septembre 2003.

## Résumé

Les filières ont fait l'objet de nombreuses études orientées plus ou moins explicitement vers l'évaluation de leur performance sans grande précision sur les méthodes. Alors que l'appréciation des actions de développement se réfère à une trilogie d'objectifs largement admis (réduction de la pauvreté, durabilité environnementale, compétitivité internationale) il serait pertinent de disposer d'une méthode pour apprécier la performance d'une filière cotonnière au regard des objectifs de développement. L'exécution d'une phase pilote du Projet Resocot de suivi des filières cotonnières a permis de développer une telle méthode et de mettre au point des outils informatiques pour faciliter son exploitation. On pense que cette méthode et les outils associés peuvent servir à d'autres filières de produits agricoles d'exportation après intégration des spécificités propres aux produits. L'exploitation de la méthode et des outils prend surtout son sens dans une démarche collective associant tous les acteurs des filières, pour les aider à parvenir à des visions partagées dans leur concertation.

## Abstract

Agricultural sectors were analysed in many studies aiming more or less explicitly at appraisal of their performance but without specification of the methods used. Whereas the assessment of development actions refers to a trilogy of development goals commonly retained (poverty alleviation, environmental sustainability, international competitiveness), it seems relevant to have a method to appraise the performance of a cotton sector in connection with development goals.

The implementation of the pilot phase of the Resocot Project, which is a monitoring device of cotton sectors, made it possible to carry out such a method and data-processing tools to facilitate its use. We think that this method and the associated tools can be used for other agricultural export commodity sectors, after integration of the specificities of each commodity. The exploitation of the method and the tools being proposed makes particular sense in the framework of a collective approach involving all the sector stakeholders, in order to help them reach common visions in their exchanges.

## Mots clés

Coton, objectifs de développement, filières, méthodologie, performance

## Keywords

Cotton, development goals, filieres, methodology, performance.

## 1. Introduction

Il y a beaucoup d'études sur le coton, souvent ciblées sur les filières de pays spécifiques (République de Côte d'Ivoire, 1990). Il s'agit aussi de contributions pour souligner les caractéristiques des filières cotonnières des pays de l'Afrique francophone, fondées sur l'organisation et le fonctionnement intégré (Bérou, 1994) ou pour évaluer leur performance en identifiant les points forts et les points faibles (Raymond et Niang, 1992). On trouve parfois une analyse assez globale de la performance des filières cotonnières, suivant une approche filière descriptive, mais sans réelle méthode pour se repérer dans l'atteinte des objectifs de développement (Groupe de travail Coopération française, 1991). Le souci de proposer des solutions de court terme prédomine dans nombre d'études, dans des contextes particuliers (Benhamou, et al., 1992; Waddell, 1996) comme celui de la libéralisation des filières ou de leur évolution institutionnelle de manière générale (Dello, 1997; Goreux et Macrae, 2002).

La démarche d'appréciation de la performance des filières peut prendre en compte explicitement le souci des objectifs de développement énoncés de manière générale (Devèze, 1993), ou en privilégiant des objectifs particuliers. L'attention s'est surtout concentrée sur l'objectif de la compétitivité (Macrae, 1987; CCCE, 1992; Basquin, 1994; Fok et Raymond, 1995). L'objectif de productivité paraît relativement peu analysé (Carr, 1993; Campagne et Raymond, 1994). La préoccupation sur la réduction de la pauvreté est plutôt récente (Araujo Bonjean et Combes, 2001; Combes et Plane, 2001). Il y a très peu de travaux avec une ambition de vision de long terme. (Basquin, 1994) s'est focalisée sur le problème spécifique de la compétitivité, alors que c'est la compréhension de la construction de nouvelles institutions qui a guidé à prendre du recul historique (Fok, 1993; Fok, 1997).

Les évaluations des filières cotonnières en Afrique francophone ont fréquemment donné lieu à des appréciations positives (Mcphail et Polti, 1988), faisant apparaître le coton comme l'une des rares réussites en Afrique (Gabre-Madhin et Hagglade, 2003) ou le faisant émerger comme un îlot de prospérité (Braud, 1989). Dans ces conditions, les analyses un peu plus critiques, s'appuyant sur un nombre très restreint d'indicateurs, en privilégiant la fraction du prix mondial touchées par les paysans (Pursell et Diop, 1998; Banque mondiale, 1999) provoquent des réactions très vives (CFDT, 1998) et engendrent une controverse (Freud, 1998) qui peut rester longtemps stérile. En effet il est possible de référer la performance à des objectifs différents de développement et il n'y a pas de raison que la performance soit parfaite à tous les points de vue. Pour pouvoir concilier les points de vue dans une optique opérationnelle d'identifier les leviers d'amélioration de la performance, il paraît pertinent de proposer une méthode pour parvenir à une vision globale de la performance en relation avec tous les objectifs de développement.

L'exécution du Projet Resocot a permis de développer la méthode et de mettre au point les outils informatiques pour faciliter son exploitation [Tazi, 2002 #4235; (Fok et Tazi, 2003). La présente communication vise à préciser succinctement la méthode et les outils développés et à donner les principaux résultats obtenus dans le réseau de six pays. La portée et les limites de ces méthodes et outils seront discutées pour indiquer leurs marges d'amélioration et la possibilité d'une extension à d'autres filières de produits agricoles d'exportation.

## 2. Méthode et outils

La performance d'une filière de production dépend de la qualité des relations entre les acteurs ou de la coordination entre eux. Cette coordination dépend avant tout des arrangements institutionnels pour favoriser durablement la coopération et prévenir les comportements opportunistes dans des contextes où l'asymétrie d'information prévaut entre les acteurs, le marché est insuffisant pour une gestion efficace des biens communs ou collectifs ou pour intégrer les externalités liées aux activités économiques. La méthodologie développée par le Projet Resocot s'appuie sur la théorie néo-institutionnelle qui prend en compte plus particulièrement :

- le rôle des institutions dans les interactions entre les acteurs,

- » les actions des groupes d'acteurs (action collective) dans l'émergence et l'évolution des institutions entendues comme des règles auxquelles les acteurs se réfèrent pour décider de leurs comportements<sup>1</sup>.

Le choix de cette théorie commande, pour une description analytique de la filière, une démarche particulière qui sera développée. Elle conduit aussi à retenir l'hypothèse que la performance d'une filière est influencée par les défaillances de coordination qui peuvent l'obérer. La mise en relation entre performance et défaillance a nécessité le développement d'une méthode novatrice.

## **2.1. Caractérisation du mode d'organisation de la filière**

La caractérisation de la filière cotonnière procède de celle de chacune des étapes techniques qui la composent, étapes qui vont de l'acquisition des intrants jusqu'à la vente des produits, en passant notamment par la production, la transformation (égrenage). Un premier travail consiste à décomposer la filière en ces étapes, ce qui est déjà couramment réalisé. La seule nouveauté réside dans le détail de la composition pour distinguer une étape nouvelle à chaque fois qu'il y a un changement d'état d'un produit ou changement de propriété. Le changement d'état a ici un sens général, il correspond à un changement d'état physique du produit ou un déplacement géographique d'un produit sans changement physique. Les étapes techniques d'une filière peuvent ainsi se décomposer en deux catégories principales : les transactions qui peuvent se matérialiser par un changement de propriété, les "procès" qui concernent un changement d'état d'un produit.

Pour caractériser chaque étape technique de la filière, il est retenu cinq rubriques de description: acteurs, coordination horizontale, coordination verticale, les modalités de transaction et la formation des prix. Les trois premières rubriques visent à appréhender les acteurs et les institutions orientant leurs interactions, les deux dernières concernent les conséquences de ces interactions. Sous la rubrique relative aux acteurs, on cherche à situer le degré de concurrence en précisant le nombre d'acteurs impliqués, qui ils sont... Sous la rubrique de coordination horizontale, qui aborde précisément la question de la fourniture de biens ou services publics ou collectifs, on renseigne sur l'existence, le statut (formel ou informel), la nature (publique ou privée) et les modalités des règles. Sous la rubrique de coordination verticale, qui concerne plus particulièrement les transactions, on cherche à savoir comment elles sont réalisées (existence de contrat, recours à appel d'offres...). La rubrique relative aux modalités de transaction permet de cerner par exemple l'existence de crédit, les conditions de crédit... La rubrique portant sur le mécanisme de formation des prix intègre les modalités de fixation de prix (administration ou pas des prix, types de prix administrés comme les prix fixes ou les prix minima) mais aussi les éléments qui peuvent influencer directement les prix finaux comme les taxes (les taxes portant sur l'acquisition des intrants influent sur les prix à la distribution aux paysans).

## **2.2. Evaluation de la performance au regard des objectifs de développement**

Il est retenu d'appréhender la performance de la filière cotonnière en référence aux objectifs de développements qui semblent faire consensus auprès des bailleurs de fond voire de la société civile: réduction de la pauvreté, durabilité environnementale, compétitivité internationale. Pour cela, la méthode mise au point se fonde sur l'hypothèse que la performance reflète la réalité des défaillances de coordination qui l'ont obérée ou pas. En d'autres termes, un bon état de performance observé témoigne d'une faible influence des défaillances de coordination, et inversement si l'état de performance observé est mauvais.

---

- <sup>1</sup> En nous inspirant de Lin and Nugent, 1995. *Institutions and economic development*. in Handbook of Development Economics, (Ed.) J. Behrman and T. N. Srinivasan, Elsevier Science B.V., pp. 2303-2367, une institution est entendue ici comme un ensemble de règles de comportement conçues par les hommes pour orienter les interactions entre eux, en partie pour aider chacun à anticiper ce que les autres vont faire. Elle peut prendre la forme d'un dispositif/organisme pour faire respecter les règles concernées.

### **2.2.1. Méthode d'identification d'indicateurs de performance**

Sous l'hypothèse indiquée ci-dessus, la méthode développée comporte trois étapes qui consistent d'abord en une décomposition des objectifs globaux de développement en objectifs partiels, ensuite en une identification des défaillances potentielles de coordination qui peuvent limiter la performance dans l'atteinte de ces objectifs partiels, et enfin en l'identification des indicateurs de performance.

#### **1ère étape : Décomposition des objectifs globaux de développement en objectifs partiels.**

On trouvera en annexe la décomposition complète qui a été réalisée. A titre indicatif, l'objectif global de «Améliorer la contribution de la filière coton à la réduction de la pauvreté » peut être décliné en objectifs partiels de premier niveau tels que :

- ▶▶ Accroître le revenu coton des producteurs
- ▶▶ réduire les risques
- ▶▶ Améliorer l'équité en terme de distribution de revenu coton entre les producteurs
- ▶▶ ...

L'objectif partiel de premier niveau est décomposable aussi en objectifs partiels de deuxième niveau. Par exemple, "accroître le revenu coton des producteurs" peut se décliner-en

- ▶▶ Accroître le revenu en augmentant le prix au producteur
- ▶▶ Accroître le revenu en diminuant le coût des intrants.
- ▶▶ Accroître le revenu en améliorant la productivité des producteurs....

Ce travail de décomposition est conduit jusqu'au niveau trois d'objectifs partiels, et il ressort qu'il est aisé de cerner les étapes techniques de la filière impliquées dans les objectifs partiels visés. Un tel travail est rarement réalisé, notre tentative montre qu'il est possible de passer d'objectifs généraux, voire génériques, de développement à des objectifs plus limités et d'échéances proches et de situer les étapes techniques qui peuvent concourir à les atteindre. On parvient en fait à des couples objectifs partiels/étape technique.

#### **2ème étape : Identification de défaillances potentielles de coordination**

Pour réaliser cette identification, et dans le souci d'une identification aussi complète que possible, on a procédé en considérant 2 scénarios extrêmes « théoriques » : une filière coordonnée exclusivement par l'Etat et une filière coordonnée exclusivement par le marché. Dans la pratique, pour la filière exclusivement coordonnée par l'Etat, on a identifié toutes les défaillances de coordination par l'Etat qui peuvent obérer la performance pour chaque couple objectif partiel/étape technique. De même, pour la filière exclusivement coordonnée par le marché, on a identifié toutes les défaillances de marché qui peuvent potentiellement influencer la performance des même couples. Sachant que, dans la réalité, les filières sont coordonnées de manière mixte par l'Etat et par le marché, la démarche suivie donne une certaine assurance d'avoir identifié toutes les défaillances potentielles qui sont pertinentes.

#### **3ème étape : identification des indicateurs de performance**

Cette identification découle assez naturellement de l'identification précédente. Une fois que les défaillances potentielles sont explicitées, il est possible d'en préciser les conséquences si elles se concrétisent. Les éléments pour cerner ces conséquences sont alors les indicateurs de performance recherchés.

### **2.2.2. Méthode d'appréciation multicritère de la performance**

Suivant la méthode adoptée, la performance est reliée à un objectif partiel de développement et à une étape technique de la filière, ou à un couple objectif partiel/étape technique. La performance de chaque couple est ainsi traduite par un ensemble de plusieurs indicateurs qui peuvent être de natures différentes : quantitative, qualitative, booléenne.... Dans le but de parvenir à une approche synthétique, on a retenu de procéder à une appréciation qualitative de la performance et on a opté pour un système de notations qualitatives pour faciliter l'obtention de

visions synthétiques. On a considéré quatre états d'un indicateur de performance auxquels on a attribué les notations suivantes : 7 pour situation très favorable ; 5 pour situation favorable ; 3 pour situation défavorable ; 1 pour situation très défavorable.

Avec un tel système de notation, il est possible de réaliser des opérations arithmétiques (moyennes) sur les appréciations des indicateurs de performance et de générer des graphiques de vision de synthèse. Ces graphiques sont établis pour chacun des trois objectifs globaux de développement (Graphiques 1, 2, 3), ils prennent la forme de toiles d'araignées où les axes sont les objectifs de développement de niveau 2. Ces graphiques permettent de représenter la situation relative d'un pays dans un ensemble de pays, à partir de la courbe du pays concerné encadrée par deux autres courbes : la "courbe max" est celle d'un "génie de la classe" qui réunirait les meilleures notations rencontrées dans les six pays du Projet, et la "courbe min" est celle d'un "cancre de la classe" qui collectionnerait toutes les plus mauvaises notations. Il convient de noter que la périphérie de la toile d'araignée correspond à une autre référence fictive, celle du "champion du monde toutes catégories". Grâce aux bases de données articulées conçues spécifiquement pour le projet Resocot et aux outils informatiques pour relier ces bases et les feuilles de calculs de notation des indicateurs, ces graphiques peuvent être générés et actualisés automatiquement.

### 3. Résultats

L'application de la méthode et des outils développés aux six pays du Projet Resocot permet d'apprécier les niveaux de performance atteinte de manière globale et d'introduire la notion de performances partielles qui paraît opportune dans un contexte d'évolution vers une gestion interprofessionnelle des filières cotonnières. Les commentaires sur les niveaux de performance sont à retenir seulement à titre indicatif, du fait qu'ils pâtissent de la difficulté à accéder à toutes les données pertinentes. Nous pensons que c'est la notion de performance partielle qui constitue le caractère novateur et prometteur des résultats obtenus.

#### 3.1. *Performance pour améliorer la contribution de la filière à la réduction de la pauvreté*

Nous reproduisons le graphique correspondant au Cameroun mais qui montre aussi les courbes fictives correspondant au "génie de la classe" et au "dernier de la classe".

Sans être parfaite, la performance globale de la courbe maximale est déjà très honorable, correspondant à une note de 5 à 6 en général sur une échelle de 7. Ainsi, pour l'ensemble des pays du réseau, l'objectif de réduction de la pauvreté est correctement atteint pour chacune de ses composantes,

- ▶ surtout pour l'objectif partiel de « augmenter la part de revenu des exploitations cotonnières les moins bien loties », témoignant ainsi d'une option d'une certaine équité qu'il est utile de mettre en exergue,
- ▶ mais aussi pour les objectifs partiels de :
  - "accroître le revenu en diminuant les coûts des intrants"
  - "accroître le revenu en améliorant la productivité des producteurs",
  - "réduire les risques liés aux facteurs naturels",
  - "améliorer la sécurité alimentaire",
  - "augmenter le nombre de producteurs de coton",
  - "améliorer les infrastructures routières",
  - "améliorer le service de formation/vulgarisation dispensée"

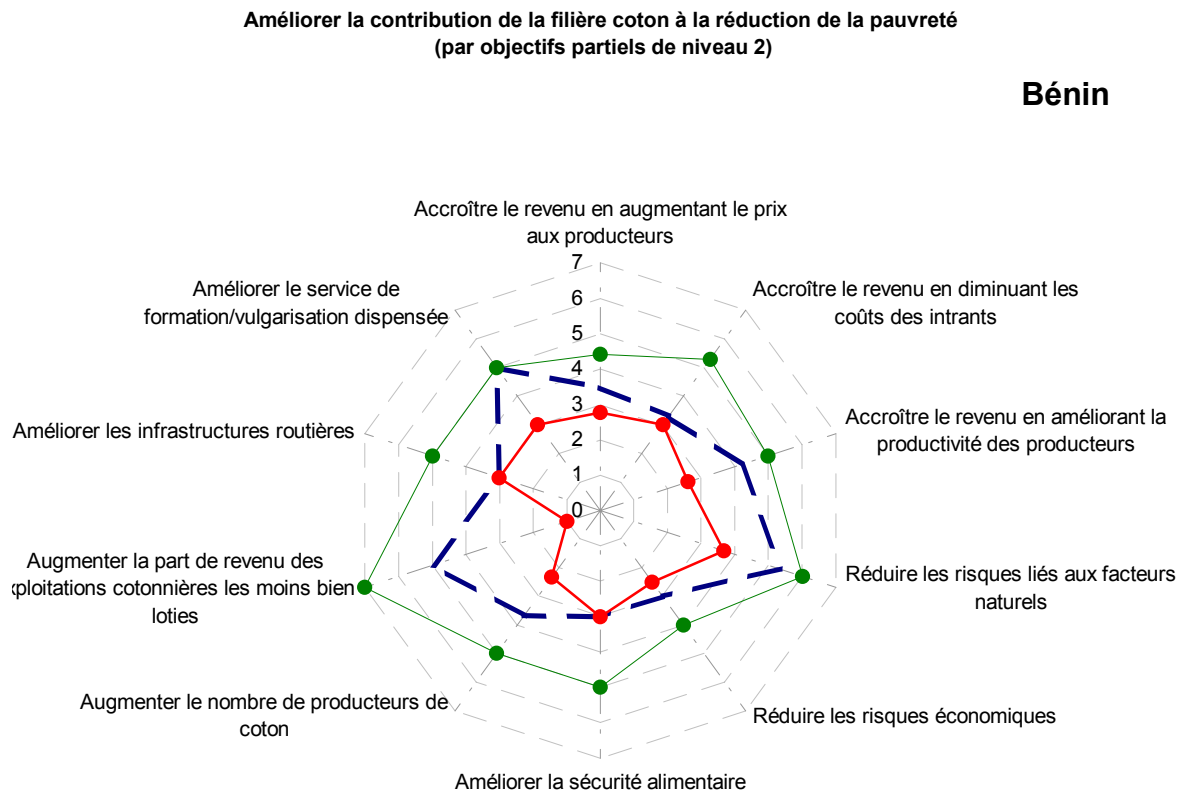
par contre, le niveau est juste au-dessus de la moyenne pour les objectifs partiels de:

- ▶ "accroître le revenu en augmentant le prix aux producteurs"
- ▶ "réduire les risques économiques"

Parmi les pays du réseau, nul ne peut prétendre à être ce "génie de la classe" puisque la courbe d'un pays n'est jamais confondue avec la "courbe maximale". En réalité, ce sont les pays francophones qui contribuent à situer le niveau de cette "courbe maximale", chacun de ces pays montre des performances maximales pour certains objectifs partiels que la plupart des autres pays n'atteignent pas. En d'autres termes, chacun de ces pays manifeste une référence positive de performance qui peut inspirer les autres pays.

Nul pays du réseau ne peut être non plus retenu comme le "dernier de la classe" même si la courbe du Ghana est très proche de la "courbe min". Les performances correspondant à cette courbe ne sont pas non plus totalement catastrophiques (qui correspondraient à la note de 1), sauf pour l'objectif "améliorer la part de revenu coton des exploitations cotonnières les moins bien loties". On constate ainsi que dans le réseau de pays, l'opposition de performance la plus nette concerne cet objectif qui a trait à la différenciation parmi les paysans. En dehors de cet objectif, les écarts entre les courbes maximale et minimale ne sont pas si grands.

Graphique 1. Vue synthétique sur la performance du Bénin au regard de la contribution à la réduction de la pauvreté (courbe en tirés bleus )



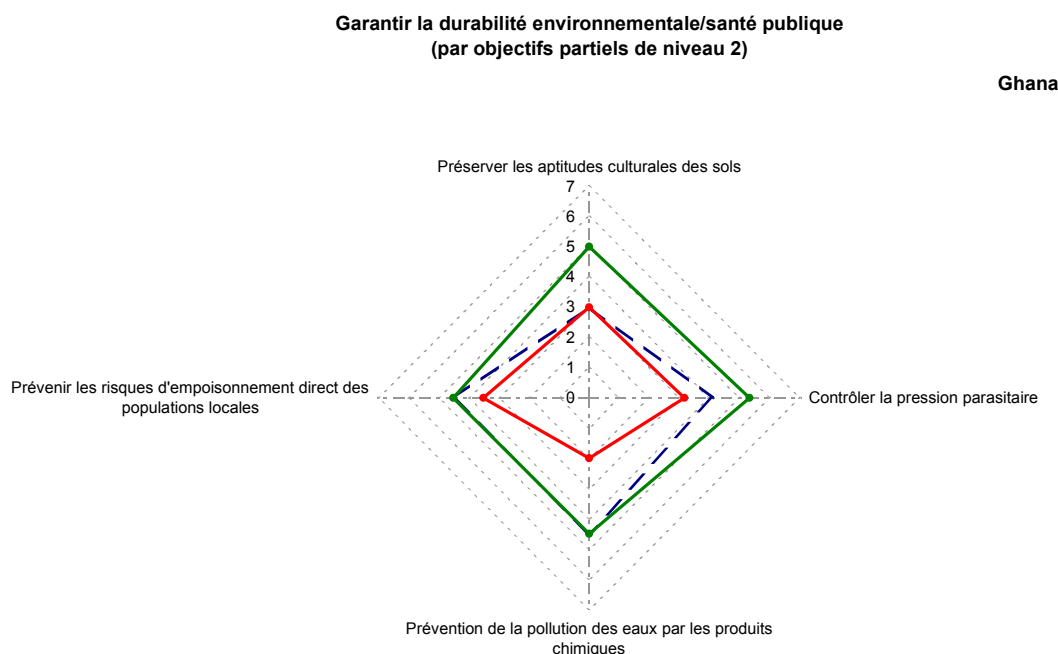
### 3.2. Performance pour garantir la durabilité environnementale/santé publique

Nous reproduisons le graphique du Ghana pour montrer que la performance maximale est aussi assez éloignée de la périphérie de la "toile d'araignée" mais tout en étant honorable avec une note de 5 (sur une échelle de 7) pour les 4 objectifs partiels concernés.

La "courbe max" montre qu'aucun objectif partiel ne ressort particulièrement. Les écarts avec la "courbe min" sont aussi assez similaires sauf pour l'objectif de "prévenir les risques d'empoisonnement direct des populations" pour lequel l'écart est plus faible.

Parmi les pays du réseau, nul ne peut prétendre à être le "génie de la classe" ni à être désigné comme le "dernier de la classe". Le Ghana se distingue pour manifester des performances maximales en deux objectifs ("prévention de la pollution des eaux par les produits chimiques" et "prévenir les risques d'empoisonnement direct des populations locales"), mais aussi une performance la plus faible au regard de l'objectif de "préserver les aptitudes culturelles des sols".

Graphique 2. Vue synthétique de la performance du Ghana au regard de la durabilité environnementale et santé publique (courbe en tirés bleus)



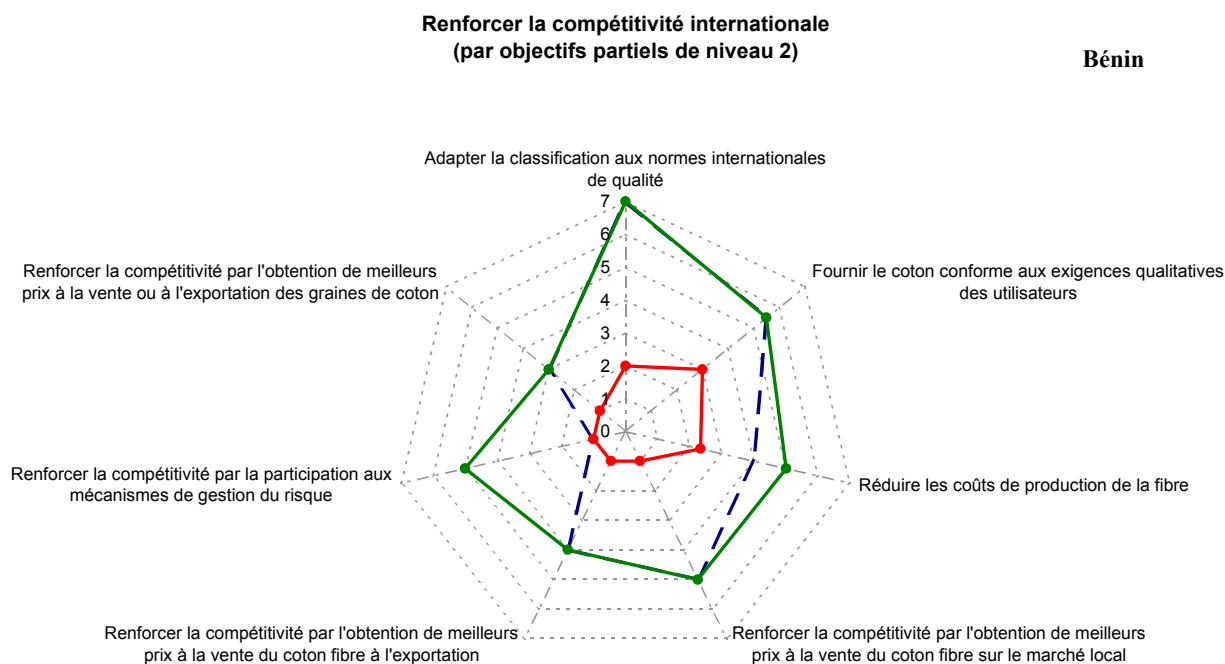
### 3.3. *Performance pour renforcer la compétitivité internationale*

Nous reproduisons le graphique du Bénin qui montre que la "courbe maximale" est aussi distincte de la performance du "champion du monde" sauf pour l'objectif partiel de "adapter la classification aux normes internationales de qualité". Le niveau de performance pour l'objectif partiel "Fournir le coton conforme aux exigences qualitatives des utilisateurs" est également très bon.

Globalement, le niveau de cette "courbe maximale" est très honorable avec des notes d'au moins 5 (sur une échelle de 7) pour tous les objectifs sauf pour l'objectif "renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente ou à l'exportation des graines de coton", en raison notamment du fait que peu de données ont été communiquées en la matière par les acteurs concernés des filières. Cette remarque concerne aussi plusieurs autres objectifs partiels, elle conduit à souligner une certaine réserve dans l'appréhension des résultats évoqués sur laquelle nous reviendrons.

Parmi les pays du réseau, nul ne peut prétendre être le "génie de la classe" même si le Bénin se démarque positivement en fournissant cinq performances maximales observées, dont deux doivent beaucoup à la particularité d'un équipement en HVI pour la classification du coton fibre alors qu'une telle classification ne couvre pas encore toute la production.

Graphique 3. Vue synthétique de la performance du Bénin au regard de l'objectif de compétitivité internationale (courbe en tirés bleus )



A l'opposé, la performance du Ghana est quasiment confondue avec la "courbe minimale", sauf pour un seul objectif partiel et de très peu seulement. Il est probable que cette performance a beaucoup pâti d'un manque de données, mais pas forcément plus que dans d'autres pays.

Les écarts de performance entre les "courbes maximale et minimale" sont par contre plus variables en fonction des objectifs partiels, ils sont particulièrement forts pour les objectifs de "adapter la classification aux normes internationales de qualité" et "renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente locale du coton fibre".

### 3.4. Un passage prometteur à la notion de performance partielle

Il apparaît qu'il est intéressant de procéder à l'appréciation de la performance au regard des objectifs globaux de développement en décomposant ces derniers en objectifs partiels. Pour chacun des objectifs globaux, les performances maximales obtenues sont très honorables (une note de 5 à 6 sur une échelle de 7).

La possibilité de décomposer l'appréhension de la performance globale des filières cotonnières en performances partielles constitue une originalité du projet Resocot. Cette approche partielle se fait à deux niveaux, d'une part en référant la performance à 3 objectifs globaux de développement, et d'autre part, à l'intérieur de chacun de ces objectifs globaux, en se référant aux objectifs partiels correspondant. Une telle démarche offre la possibilité de cesser de parler de la performance de manière imprécise ou de référer de manière générique aux objectifs de développement, mais de positionner la performance à des niveaux d'objectifs aux intitulés moins globaux et moins vagues.

Pour chacun des objectifs globaux de développement, il est observé que, le fait qu'un pays parvienne à des niveaux de performance maximale pour certains objectifs partiels ne le prémunit pas de souffrir de performances minimales pour d'autres. Ce peut être une indication d'une tendance à privilégier certains objectifs partiels, ce qui n'est pas sans impact négatif pour d'autres. Il en découle un équilibre entre les objectifs partiels qui n'est pas le même entre les pays, et qui devrait difficilement être le même entre tous les pays. Un tel équilibre qui s'impose



dans un pays n'est pas forcément conscient, mais il peut aussi résulter du choix explicite ou implicite d'un acteur dominant.

Avec l'évolution vers une gestion plus collective, interprofessionnelle, des filières, il y a la possibilité de viser un équilibre négocié entre ces objectifs. Nous pensons que les premiers résultats du Projet Resocot aident à décider de la composition des ensembles d'objectifs à privilégier voire même à aider à les hiérarchiser pour aboutir à des équilibres acceptables pour tous les acteurs concernés.

## **4. Portée et limites de la méthode et des outils**

### **4.1. *Plusieurs niveaux de limites améliorables***

En dépit de leur attrait apparent, la méthode et les outils développés et utilisés au cours d'une phase pilote présentent plusieurs niveaux de limites qui relèvent de :

- ▶ l'implication des acteurs dans l'utilisation,
- ▶ l'ajustement nécessaire des indicateurs,
- ▶ la pondération des indicateurs,
- ▶ la pertinence de compléter la déclinaison des objectifs de développement
- ▶ la requalification d'un objectif global de développement.

Au niveau de l'utilisation, afin qu'il y ait un bon partage et une bonne appropriation des visions de la performance de la filière dégagées par l'emploi de la méthode et des outils proposés, il n'est pas concevable que l'utilisation de ces derniers dérive d'un seul acteur. Aussi objectif que puisse être un tel acteur, il n'est pas possible qu'il puisse intégrer les différentes perceptions de tous les acteurs sur le fonctionnement de la filière cotonnière. L'utilisation doit donc être collective, en associant la plupart des acteurs de la filière cotonnière. A défaut d'y parvenir, les visions qui en découleraient risqueraient d'être sources de disputes additionnelles au lieu d'être des supports à une perception partagée de l'état de la filière, alors qu'une telle perception est un préalable à une concertation efficace sur les problèmes et sur les réponses à apporter. Du fait des contraintes liées à une phase pilote à durée et à moyens limités, l'utilisation collective n'a pas pu être mise en œuvre mais elle le devra absolument dans une phase opérationnelle.

La démarche analytique consistant à relier de manière détaillée les objectifs de développement aux indicateurs a pour conséquence d'établir des relations multiples entre chaque objectif partiel, chaque étape technique et les indicateurs de performance. On aboutit à une masse importante de relations multiples, cela induit une certaine lourdeur, avec une incidence sur le coût de collecte des données nécessaires. On peut penser qu'il est pertinent de ré-examiner ces relations et la liste des indicateurs pour éventuellement les élaguer afin de ne retenir que ce qui paraît présenter une pertinence suffisante.

Dans le traitement des relations multiples associant les objectifs et les indicateurs, ces derniers n'ont pas été différenciés en fonction de leurs importances relatives aux yeux des acteurs concernés par la filière cotonnière. Il en découle que tous les indicateurs ont le même poids dans les visions synthétiques auxquelles on aboutit alors qu'il n'en est rien dans la réalité. Une telle façon de faire a procédé certes d'un souci de simplification, mais aussi de la difficulté de retenir une pondération différenciée : il n'est pas du tout certain que l'on peut bien reproduire la pondération que retiendraient les acteurs des filières, et surtout, il n'est pas du tout certain que cette pondération est la même d'un pays à un autre. L'exercice de pondération des indicateurs, à réaliser avec tous les acteurs concernés des filières, est une étape complémentaire à mener dans tous les pays, avant de procéder à une harmonisation régionale par un arbitrage concerté des pondérations qui en résultent.

Pour ce qui concerne la déclinaison des objectifs de développement en objectifs partiels, même si elle paraît assez détaillée, elle reste incomplète et imparfaite pour des motifs communs. Elle est incomplète car certains domaines importants de préoccupations de développement ne sont

pas pris en compte, on peut citer en particulier le domaine du genre et développement ou celui plus général du développement humain. Ces domaines ont été écartés du fait de la non-disponibilité des données y afférant. La mise à l'écart de ces domaines a répondu au constat que les données nécessaires pour les renseigner ne sont pas disponibles. C'est une observation qui est valable aussi même pour les domaines considérés, en cela l'exercice de déclinaison des objectifs est imparfait. L'expérience acquise lors de la phase pilote, et avec la possibilité de gérer les informations manquantes, pousse à penser qu'il faudrait revoir l'option d'écarter les éléments pertinents pour lesquels on sait ne pas pouvoir accéder aux données. Il faut au contraire les intégrer pour justement faire connaître leur pertinence et l'inconvénient de continuer à ne pas pouvoir disposer des données nécessaires.

Les échanges au cours des ateliers de restitution dans les différents pays mettent en évidence le caractère imparfait des trois objectifs de développement retenus, et plus particulièrement celui de la compétitivité internationale. Il est observé que certains pays peuvent disposer d'éléments favorables de compétitivité, mais la situation financière de la filière est si mauvaise que la poursuite même de la filière est mise en question, en particulier du fait du retrait de certains acteurs importants comme les institutions de financement ou les agro-fournisseurs. Il est remarqué aussi que parler exclusivement de la compétitivité internationale occulte la réalité du fonctionnement inégal et inéquitable du marché international (Fok, 2002a; Oxfam, 2002; Goreux, 2003). Le fait de disposer d'une bonne compétitivité ne garantit en rien la poursuite de la filière sous les coups de boutoir des chocs sur le marché mondial, répercussions directes des politiques de soutien de plusieurs pays producteurs majeurs. Il en découle que la capacité de résister ou de s'adapter à cette réalité du marché mondial est également importante à saisir. Il ressort de ces remarques que l'objectif de compétitivité internationale ne devrait pas constituer un objectif global de développement mais serait plutôt un objectif partiel d'un objectif plus global et qui dépend aussi d'autres objectifs partiels. Nous proposons que cet objectif global peut s'intituler "durabilité économique et financière" qui englobe les objectifs partiels suivants de premier niveau :

- ▶▶ Viabilité financière de la filière
- ▶▶ Implication des acteurs dans les fonctions essentiellement de financement et de fourniture
- ▶▶ Compétitivité internationale
- ▶▶ Réaction face aux distorsions du marché mondial

Notre proposition de re-qualifier un objectif global encore couramment admis nous paraît somme toute assez naturelle. L'objectif de compétitivité internationale est ressorti et accepté à un moment où la confiance était encore assez grande dans le fonctionnement normal du marché mondial (l'époque du "consensus de Washington"). Ce n'est plus le cas depuis quelques années avec la dénonciation des graves distorsions observées sur le marché mondial en conséquence des politiques de soutien des pays économiquement puissants. Un tel phénomène est particulièrement palpable dans le cas du coton pour lequel on considère que près de dix millions de tonnes de fibre sont produites avec une subvention à des niveaux variables alors que les échanges internationaux ne concernent qu'environ six millions de tonnes (Fok, 2002b).

#### **4.2. Des usages potentiels variés et extension à d'autres filières**

En dépit des limites mentionnées, et qu'il est possible de corriger, les méthodes et outils développés nous paraissent intéressants pour servir de supports au diagnostic de la performance de la filière, avec une facette pédagogique pour relier la performance à la notion de défaillance de coordination. Les produits issus de l'exploitation des méthodes et outils peuvent constituer des aides à la concertation et à la décision entre les acteurs des filières.

Sur le plan du diagnostic, les outils mis au point permettent en particulier de mettre en évidence les points forts et les points faibles de la performance d'une filière, soit de manière globale, soit de manière partielle vis-à-vis d'un objectif global de développement.

Sur le plan pédagogique, la description du fonctionnement d'une filière est regroupée en cinq rubriques pour rendre compte des acteurs et de leurs interactions qui se répercutent particulièrement sur la formation des prix et sur les modalités de transaction. La performance d'une filière est reliée à des ensembles de défaillances de coordination par l'Etat ou par le marché, ce qui permet de raccrocher la problématique de l'amélioration d'une filière à celle de la complémentarité entre les actions de l'Etat et le fonctionnement du marché.

En termes d'aide à la concertation, les outils mis au point permettent de partir d'une information multiple pour parvenir à des visions synthétiques. Ces dernières peuvent interpeller les acteurs des filières qui pourraient vouloir en savoir plus ou revenir sur les informations de base. Les outils informatiques développés autorisent facilement ce retour, en particulier le réajustement des appréciations des indicateurs de performance par intégration d'informations complémentaires, et le changement des visions synthétiques qui en découlent. Les outils développés peuvent servir alors de support à une démarche dialectique et nous pensons que c'est dans l'exécution de cette démarche que s'opèrent réellement la concertation et la connaissance mutuelle entre les acteurs.

Enfin, en constituant un recueil d'expériences des différents pays, les bases de données rendues opérationnelles correspondent à un réservoir d'information qui peut aider les acteurs d'un pays à décider d'une action à conduire en s'inspirant des acquis d'autres pays. Bien entendu, cet aspect d'aide à la décision serait d'autant plus important que le nombre de pays intégrés dans le réseau du Projet Resocot serait important, que les informations descriptives enregistrées seraient détaillées et que la mise à jour serait organisée.

La démarche analytique établie pour relier les indicateurs de performance aux objectifs de développement et les outils informatiques développés nous semblent pouvoir servir aussi à l'analyse des filières d'autres produits agricoles d'exportation. Néanmoins, des ajustements seront sans doute nécessaires pour intégrer correctement les spécificités de chaque produit.

## **5. Conclusion**

Alors que l'analyse de la performance des filières cotonnières a fait l'objet d'une attention soutenue depuis des décennies et que les actions des agences d'aide et de coopération bilatérale ou multilatérale se réfèrent de plus en plus aujourd'hui aux objectifs de développement (réduction de la pauvreté, durabilité environnementale, compétitivité internationale), il a semblé pertinent de relier l'appréciation de la performance d'une filière à ces objectifs. L'exécution d'une phase pilote du Projet Resocot a permis de développer une méthode originale pour établir cette relation en partant de l'hypothèse que la performance est sous l'influence essentielle des défaillances de coordination, par l'Etat ou par le marché. Des outils informatiques ont été mis au point pour gérer et traiter la grande masse de données nécessaires à l'appréhension de cette relation, mais aussi pour restituer une vision synthétique dans une approche d'analyse multicritère.

La méthode suivie présente une valeur pédagogique en reliant la performance aux défaillances de coordination. Les produits issus de la méthode constituent des supports de diagnostic pour mettre en évidence les points forts et les points faibles de la performance. Plus fondamentalement, la méthode suivie permet de passer de la notion générique d'une performance globale à celle d'une performance partielle à deux niveaux, d'une part des performances partielles vis à vis de chacun des trois objectifs globaux de développement, d'autre part des performances partielles vis à vis des objectifs partiels à l'intérieur d'un objectif donné de développement. Il en découle ainsi une notion d'équilibre d'objectifs partiels d'une filière à un moment donné, avec des objectifs qui seraient privilégiés et d'autres qui seraient occultés. L'optique de l'amélioration de la performance d'une filière se traduit ainsi par le passage d'un équilibre d'objectifs partiels à un autre, de manière consciente, concertée ou négociée, en prenant acte qu'il n'est pas réaliste de viser tous les objectifs partiels à la fois et qu'il restera toujours des objectifs partiels qui continueront à bénéficier d'une attention moindre.

Les outils informatiques mis au point sont d'une utilisation souple pour permettre une démarche dialectique dans l'ajustement des appréciations portées sur les indicateurs de performance pour parvenir à des visions synthétiques partagées entre les acteurs. En cela, ces outils constituent des aides à la concertation entre ces derniers. Comme ils permettent également d'enregistrer les modalités d'actions et les expériences des différents pays, ces outils ont ainsi une valeur d'aide à la décision en permettant à chaque pays de s'inspirer des autres.

Ces outils ont été conçus pour favoriser également une appréciation relative de la performance d'un pays par rapport à d'autres. C'est l'option d'exploiter d'emblée les méthode et outils à un ensemble de pays qui confère cet avantage. Il faut cependant noter que la démarche d'appréciation relative suivant le critère géographique (référence à un ensemble de pays) peut être étendue pour suivre l'évolution de la performance d'un pays particulier dans le temps.

Les méthodes et outils développés dans une phase pilote, avec une implication insuffisante des acteurs dans leur utilisation, nécessitent cependant d'être finalisés dans un processus qui engage d'emblée un collège d'acteurs les plus importants d'une filière. Leur utilisation pour d'autres filières de produits agricoles d'exportation paraît aussi possible, mais des amendements seront nécessaires, pour intégrer les spécificités de fonctionnement propres à chaque type de produit et à leurs caractéristiques de production.

Enfin, les réactions des acteurs des pays impliqués dans l'exécution du Projet Resocot mettent en évidence le caractère insatisfaisant de l'intitulé de l'objectif global de compétitivité internationale qui reste encore fréquemment évoqué. Il ressort que, si on veut intégrer le fonctionnement inégal et inéquitable du marché mondial, les conséquences et les réactions qu'elles peuvent engendrer, la compétitivité internationale n'est qu'un objectif partiel d'un objectif plus global que l'on pourrait intituler "durabilité économique et financière".

La méthode, les outils et les résultats présentés correspondent néanmoins à un état de la performance à un moment donné, donc à une vision statique. Ils ne répondent pas à la question récurrente relative à l'influence du mode d'organisation d'une filière sur sa performance. Du fait que les évolutions institutionnelles au sein d'une filière interviennent de manière continue, alors que chacune met du temps à produire ses effets, on peut douter de la possibilité d'établir des causalités bien claires entre un type de changement institutionnel et ses impacts spécifiques. Le Projet Resocot a néanmoins proposé une démarche d'une appréciation plus dynamique de la performance en identifiant des considérations qualitatives qui combinent à la fois les éléments du mode d'organisation d'une filière et les éléments de performance (Fok et Tazi, 2003). La démarche d'appréciation multicritère suivie a conduit à réunir ces considérations qualitatives dans neuf facteurs clés de performance dont la description dépasse cependant le cadre de cette communication.

## Références

- Araujo Bonjean, C. and Combes, J. L. (2001). *“Modes d'organisation des filières et lutte contre la pauvreté : les cas du coton et du cacao,”* Ministère des Affaires Etrangères, Paris. 143 pp.
- Banque mondiale, 1999. *Le secteur du coton en Afrique de l'Ouest et du Centre*. Perspectives cotonnières, No. du Juin 1999, pp. 1-4
- Basquin, C. (1994). *La compétitivité des filières coton de la zone franc face au marché mondial*. Mémoire de DEA d'économie du développement, Université Paris I Panthéon Sorbonne, Paris. 130 pp.
- Benhamou, J. F., Macrae, J. and Raymond, G., 1992. *Evaluation macroéconomique de la filière coton et des effets du contrat plan sur la période 1989/90-1993/94 (Etat-CMDT)*. Rapport d'évaluation, Rapport No. Ministère de la Coopération France, Paris, 59 pp.
- Bérou, F., 1994. *Réflexions sur l'organisation des filières cotonnières d'Afrique francophone*. Marchés Tropicaux, No. du 29/07/1994, pp. 1585-1586
- Braud, M. (1989). *“La filière coton en Afrique de l'Ouest et du Centre : un îlot de progrès dans un océan de morosité,”* CIRAD-IRCT, Montpellier. 30 pp.
- Campagne, P. and Raymond, G., 1994. *Le coton en Afrique de l'Ouest : Une modernisation réussie ?* in *Economie des politiques agricoles dans les pays en développement*. Tome III : Les fondements microéconomiques, (Ed.) Benoît-Cattin, Revue Française d'économie, Paris. pp. 11-60
- Carr, S. J. (1993). *“Improving cash crops in Africa : Factors influencing the productivity of cotton coffee and tea grown by smallholders,”* The World Bank, Washington. 58 pp.
- CCCE, 1992. *Les filières coton africaines de la zone franc* Analyse du coût de revient et de la valorisation de la fibre. Rapport No. Caisse Centrale de Coopération Economique, Paris, 88 pp.
- CFDT, 1998. *Contresens et contre-vérités sur les filières cotonnières africaines : éléments de réponse à un document provisoire abondamment diffusé*. Coton et Développement, No. 26, du pp. 2-13
- Combes, J. L. and Plane, P., 2001. *Pauvreté et filière coton au Burkina Faso*. Rapport No. CERDI, Clermont-Ferrand, 37 pp.
- Dello, J. J. (1997). *Crises cotonnières et évolution durable de la production de coton dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)*. PhD, Université Montpellier I, Montpellier. 614 pp.
- Devèze, J. C. (1993). *Impact des projets de développement en zones cotonnières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et perspectives*.
- Fok, A. C. M. (1993). *“Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions : Les acteurs et les crises de 1895 à 1993,”* CIRAD, Montpellier. 237 pp.
- Fok, A. C. M. (1997). *Etat, production et exportation cotonnières, industrie textile et développement économique. Une histoire économique du coton/Textile dans le monde*. Doctorat en Economie, Univ. Montpellier I, Montpellier, France. 827 pp.
- Fok, A. C. M., 2002a. *Intégration de l'agriculture dans les négociations internationales de l'OMC: comment saisir les opportunités offertes pour les filières cotonnières*. [www.cmaoc.org](http://www.cmaoc.org)
- Fok, A. C. M., 2002b. *Préserver un futur au coton africain : la revendication légitime d'équité dans les échanges mondiaux ne sera pas suffisante*. <http://www.cirad.fr/publications/documents/pdf/fok.fok>
- Fok, A. C. M. and Raymond, G., 1995. *Organisation locale d'adaptation au marché mondial du coton : le cas du Mali*. in *Matières premières, marchés mondiaux, déséquilibres, organisation*, (Ed.) S. Calabre, Ministère de la Coopération, Economica, Paris. pp. 203-214
- Fok, A. C. M. and Tazi, S., 2003. *Evolution institutionnelle, approche statique et dynamique de la performance en relation avec les objectifs de développement*. Rapport de synthèse régional, Projet Resocot. Rapport No. Cirad, Montpellier, Juillet 2003, 66 pp.
- Freud, C., 1998. *Controverse sur les filières cotonnières d'Afrique zone franc*.
- Gabre-Madhin, E. Z. and Haggblade, S. (2003). *“Successes in African agriculture: results of an expert survey,”* IFPRI, Washington. 43 pp.
- Goreux, L., 2003. *Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l'AOC*. Rapport No. Louis Goreux Consultant, Washington, 15 Février 2003, 60 pp.
- Goreux, L. and Macrae, J., 2002. *Liberalizing the cotton sector in SSA*. Rapport No. Louis Goreux Consultant, Washington, DC, June 18, 2002, 33 pp.
- Groupe de travail Coopération française (1991). *“Le coton en Afrique de l'Ouest et du Centre. Situation et perspectives,”* 2/Ed. Ministères de la Coopération et du développement, Paris. 353 pp.

- Lin and Nugent, 1995. *Institutions and economic development*. in Handbook of Development Economics, (Ed.) J. Behrman and T. N. Srinivasan, Elsevier Science B.V., pp. 2303-2367
- Macrae, J., 1987. Les avantages comparatifs du coton Contribution à une réflexion sur l'avenir du coton en Afrique. Rapport No. SEDES, Paris, 113 pp.
- Mcphail, K. and Polti, C., 1988. Evaluation de l'impact économique et social des programmes de développement cotonnier au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Togo. Rapport No. Banque mondiale, Washington, 151 pp.
- Oxfam, 2002. Cultiver la pauvreté : l'impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique. Document de Briefing d'Oxfam, Rapport No. 30, Oxfam, 41 pp.
- Pursell, G. and Diop, M., 1998. *Cotton policies in Francophone Africa. Why and how the "filières" should be liberalized*. Rapport No. World Bank, Washington, Feb. 23, 1998, 43 (+annexes) pp.
- Raymond, G. and Niang, M., 1992. *Le coton en Afrique de l'Ouest et du Centre : le cas du Mali*. In: (Ed.) '29<sup>ème</sup> Séminaire AEEA'. Proceedings of an International Symposium, Hohenheim 21-25/09/1992. University of Hohenheim, Centre for Tropical Agriculture, pp.19
- République de Côte d'Ivoire, 1990. *Bilan diagnostic du secteur agricole en Côte d'Ivoire. I. Filière coton*. Rapport No. Direction de la Planification, Abidjan, 89 pp.
- Waddell, A., 1996. Etude de stratégie de développement du sous secteur cotonnier : schéma d'organisation et politique de prix. Juin 1996, Rapport No. GID, 16 pp.

# Améliorer la contribution de la filière coton à la réduction de la pauvreté

## Accroître le revenu coton des producteurs

### *Accroître le revenu en améliorant la productivité des producteurs*

Augmentation du rendement

Augmentation de la surface

Amélioration de la rentabilité du travail par unité de produit

### *Accroître le revenu en augmentant le prix aux producteurs*

Augmenter le prix grâce à la réduction du prélèvement fiscal de l'égrenage à la vente sur le marché local ou exportation

Augmenter le prix aux producteurs grâce à la réduction des coûts de la commercialisation jusqu'à la vente sur le marché local ou exportation

### *Accroître le revenu en diminuant les coûts des intrants*

Diminuer les coûts par une meilleure efficacité de l'acquisition et de la distribution des intrants

Diminuer les coûts des intrants par une réduction de la pression fiscale attachée aux intrants

Améliorer l'accès durable aux intrants à crédit

## Améliorer la fourniture de services publics

### *Améliorer l'accès aux services de santé*

Améliorer l'accès aux services de santé

### *Améliorer le service de formation/vulgarisation dispensée*

Améliorer le service de formation/vulgarisation dispensée

### *Améliorer les infrastructures routières*

Améliorer les infrastructures routières

## Améliorer l'équité en termes de distribution de revenu coton entre les producteurs

### *Augmenter la part de revenu des exploitations cotonnières les moins bien loties*

Augmenter la part de revenu des exploitations cotonnières les moins bien loties

### *Augmenter le nombre de producteurs de coton*

Augmenter le nombre de producteurs de coton

### *Augmenter/maintenir l'emploi lié à l'activité cotonnière*

Augmenter/maintenir l'emploi lié à l'activité cotonnière

## Coton et genre

### *Améliorer la distribution du revenu coton en faveur de la main-d'œuvre féminine*

Améliorer la distribution du revenu coton en faveur de la main-d'œuvre féminine

## Réduire les risques

### *Améliorer la sécurité alimentaire*

Améliorer par l'augmentation de la production vivrière sans affecter la production cotonnière

Améliorer l'accès aux marchés des produits vivriers

### *Réduire les risques économiques*

Stabiliser les prix aux producteurs

Améliorer l'accès aux outils de couverture des risques de marché

Améliorer l'accès au crédit de consommation

Diversifier les productions de vente

*Réduire les risques liés aux facteurs naturels*

Améliorer l'accès aux assurances

Réduire les risques liés à la culture cotonnière par l'adoption de nouvelles techniques

## Garantir la durabilité environnementale/santé publique

### **Garantir la durabilité par la prévention des effets néfastes de l'utilisation des produits chimiques**

*Prévenir les risques d'empoisonnement direct des populations locales*

Prévenir les risques d'empoisonnement direct des populations rurales

*Prévention de la pollution des eaux par les produits chimiques*

Prévention de la pollution des eaux par les produits chimiques

### **Garantir une gestion durable des espaces cultivés**

*Contrôler la pression parasitaire*

Limiter le nombre de traitements et les doses insecticides utilisées

Utiliser les bons produits aux bons moments à l'échelle du bassin de production

Contrôler la pression parasitaire par une combinaison de méthodes de protection

Contrôler la qualité des insecticides utilisés

*Préserver les aptitudes culturelles des sols*

Préserver par la prévention ou la gestion de l'érosion des sols cultivés

Préserver par le maintien de la fertilité minérale

Préserver par le maintien de la qualité organique des sols

## Renforcer la compétitivité internationale

### **Renforcer la compétitivité en réduisant les coûts de production et de commercialisation de la fibre jusqu'à la vente sur le marché local ou exportatio**

*Réduire les coûts de production de la fibre*

Réduire les coûts d'acquisition du coton graine

Réduire le prélèvement fiscal de l'égrenage à la vente sur le marché local ou à l'exportation

Réduire les coûts de l'égrenage à la vente sur le marché local ou à l'exportation

### **Renforcer la compétitivité en s'adaptant aux exigences qualitatives des utilisateurs**

*Adapter la classification aux normes internationales de qualité*

Se conformer aux normes internationales du moment

Se préparer à se conformer aux normes internationales du futur proche

*Fournir le coton conforme aux exigences qualitatives des utilisateurs*

Fournir le coton conforme aux exigences qualitatives des utilisateurs



**Renforcer la compétitivité par l'adaptation aux exigences du marché en terme de "timing"**

*Renforcer la compétitivité par l'adaptation aux exigences du marché en terme de*

Renforcer la compétitivité par l'adaptation aux exigences du marché en terme de timing

**Renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente locale ou à l'exportation du coton fibre**

*Renforcer la compétitivité par la participation aux mécanismes de gestion du risque*

Renforcer la compétitivité par la participation aux mécanismes de gestion du risque

*Renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente du coton fibre à l'exportation*

Renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente du coton fibre à l'exportation

*Renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente du coton fibre sur le marché local*

Renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente du coton fibre sur le marché local

**Renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente ou à l'exportation des graines de coton**

*Renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente ou à l'exportation des graines de coton*

Renforcer la compétitivité par l'obtention de meilleurs prix à la vente ou à l'exportation des graines de coton